

PROPOSTA DE POLÍTICA



GOVERNANÇA CLIMÁTICA NO BRASIL

Uma proposta de modelo colaborativo

TALANOA
políticas climáticas

APOIADOR



REALIZAÇÃO



PARCEIRO



EXPEDIENTE

INSTITUTO TALANOA

EQUIPE TÉCNICA

Ester Athanásio, Liuca Yonaha, Marta Salomon, Natalie Unterstell,
Taciana Stec e Wendell Andrade

DESIGN E INFOGRAFIA

Marco Vergotti

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS

CENTRO DE ESTUDOS DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNO

PESQUISA E REDAÇÃO

Fernando Luiz Abrucio, Eduardo Grin e Ana Luiza Medeiros

**Citação Sugerida: TALANOA, 2025.
GOVERNANÇA CLIMÁTICA NO BRASIL:
UMA PROPOSTA DE MODELO COLABORATIVO.
Instituto Talanoa, 2025. 36 páginas.**

APRESENTAÇÃO

Este documento é parte de uma coletânea de quatro volumes que traz o diagnóstico da governança climática brasileira, do histórico de políticas ambientais às inspirações em sistemas das políticas públicas de setores como Saúde e Educação, passando por modelos federativos internacionais e, finalmente, consolidando um conjunto de propostas para uma governança climática colaborativa e multinível, que responda aos desafios do Brasil frente à emergência climática. Elaborado e revisado por um corpo técnico formado por pesquisadores da Fundação Getúlio Vargas e especialistas do Instituto Talanoa, o presente material é fruto de um trabalho extenso de pesquisa e deliberação coordenado pelo think tank e tem por objetivo inspirar a formulação de políticas públicas que consolidem a governança climática do país, de forma colaborativa, em um sistema nacional, federativo e multinível, orientado pela missão de colocar o Brasil na vanguarda da transição energética ainda nesta década. O percurso metodológico da pesquisa incluiu uma série de entrevistas para contemplar as diversas perspectivas técnicas sobre o tema. As entrevistas foram realizadas online por meio de um questionário semiestruturado.

INTRODUÇÃO

O objetivo deste texto é propor um modelo sintético de Governança Climática no Brasil, tendo como ponto central a construção de um desenho sistêmico e colaborativo de política pública. Essa proposta, feita sob medida para o Instituto Talanoa, apoia-se em três relatórios iniciais de pesquisa que geraram quatro elementos analíticos:

I • A definição conceitual de Governança Colaborativa;

II • A análise dos desafios brasileiros para se ter uma política pública bem-sucedida a partir das experiências e lições dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas;

III • Um diagnóstico da trajetória e da situação atual da Política do Clima brasileira;

IV • E, por fim, como consequência desses estudos e reflexões, uma proposição sintética de Governança Climática.

O conceito de Governança supõe a organização de uma política pública, conectando as capacidades estatais de formulação e implementação, com a articulação entre os atores que influenciam e impactam o sucesso na resolução de um problema público (Peters, 2015; Din et al, 2023). Assim, tal visão se distingue da perspectiva mais tradicional, que é “estadocêntrica” (Cunill Grau, 1998), ver-

ticalizada do Estado para a sociedade, baseada numa visão tecnicista de gestão pública. Mais recentemente, a literatura identifica o novo modelo como Governança Colaborativa, que deve ser entendida como um arranjo, em que as instituições públicas e as partes interessadas se envolvem diretamente, conduzindo um processo de tomada de decisão coletiva, formal, deliberativo e orientado ao consenso, com o objetivo de implementar políticas públicas (Ansell; Gash, 2007).

A Governança Colaborativa se torna mais necessária quando há os chamados *wicked problems*, isto é, problemas complexos, que envolvem múltiplas causas, dinâmicas não lineares, vários atores e instituições, o que pode dificultar uma tomada de decisão mais ágil e eficaz. Diante dessa complexidade, é crucial considerar como os atores analisam o problema, quais estratégias podem ser empregadas e quais condições de governança são necessárias para abordá-lo de forma significativa, gerando uma forte articulação entre eles (Peters, 2017; Head; Alford, 2013; Duit; Löf, 2015). Além disso, tais problemas complexos são marcados pela necessidade de fortalecer o engajamento e a capacidade de implementação, em termos de resposta efetiva e revitalização contínua das soluções (Temeer et al., 2013).

O caso da política climática se encaixa perfeitamente como um *wicked problem* que só pode ser equacionado por meio de uma Governança Colaborativa. Em linhas gerais, esse modelo supõe lidar com cinco aspectos:

1 A visão sistêmica da política em sua singularidade, pensando o que há de específico nela e como isso se articula numa concepção mais ampla de seu sentido e engrenagem;

2 O processo que gera legitimidade e estabilidade (ou sustentabilidade intertemporal) da política pública, envolvendo os marcos legislativos, a base técnica permanente e profissionalizada, a institucionalização das arenas que geram o processo decisório colaborativo, a comunidade epistêmica de especialistas do tema e as estruturas que garantem políticas de longo prazo;

3 As estruturas e mecanismos articuladores onde se realizam o diálogo, as decisões, o engajamento e o aprendizado colaborativo de diversos atores, organizações e instituições, com o objetivo de gerar maior parceria, sinergia, participação social e *accountability*;

4 O modelo de gestão que combina mecanismos que fortalecem os insumos (qualidade da burocracia, processos administrativos eficientes, sistemas de informação e processos formativos) com instrumentos orientados por resultados, compostos por metas, indicadores, monitoramento, avaliação e revitalização das políticas públicas;

5 A construção da capacidade de implementação das políticas públicas, peça-chave para o sucesso da Governança, o que exige o fortalecimento das estruturas

implementadoras por meio de ações coordenadas de apoio, indução e redistribuição de recursos, especialmente em países complexos e desiguais (como o Brasil), além da montagem de redes locais e horizontais de customização e disseminação de boas práticas.

Esse modelo de Governança Colaborativa precisa ser contextualizado, frente às especificidades do território e da natureza da política pública. Por isso, a montagem de uma proposta para a política climática também se relaciona com os desafios brasileiros, que tornam bastante complexa a construção de políticas públicas em todo o território nacional. Em especial, é importante entender como funcionam os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas e as lições que eles trazem para pensar a questão do Clima, ao mesmo tempo que é preciso analisar a trajetória e a situação atual dessa política.

Primeiramente, o que marca o caso brasileiro são suas grandes heterogeneidades, que afetam o desenho e a engrenagem das políticas públicas. Há fortes desigualdades que se expressam na distribuição territorial dos problemas, em termos sociais, econômicos, de capital humano, na disposição espacial dos serviços públicos e nas capacidades estatais dos governos subnacionais. A estas assimetrias se somam diversidades culturais e, sobretudo, geográficas, em termos de tamanho do país e variedade significativa de biomas, sendo que, alguns deles dependem de uma especificação muito complexa no campo das políticas públicas (Abrucio, 2022).

O sistema político-administrativo brasileiro é outro aspecto que complexifica a produção de políticas públicas no país. Ele é composto por uma multiplicidade de mecanismos, que o torna um dos mais consociativos⁽¹⁾ do mundo, o que significa uma grande divisão entre várias instituições e Poderes (Abranches, 2018). O presidencialismo de coalizão no plano federal fragmenta o processo decisório e gera a necessidade de amplas negociações políticas para aprovar qualquer legislação relevante. Os Sistemas de Justiça e de Controle também criam uma dinâmica com várias rodadas para as decisões governamentais, em todos os níveis de governo (Viegas et al., 2024). O federalismo triádico constitui mais uma forma que torna a resolução dos problemas públicos mais complexos, dada a grande autonomia de cada um dos três entes federativos e uma necessidade congênita de cooperação entre eles, pois o país é enorme e desigual em termos de capacidades estatais, (Grin; Demarco; Abrucio, 2021; Bichir; Simoni; Pereira, 2020; Franzese; Abrucio, 2013; Arretche, 2012).

A complexidade não é só política, mas ainda se vincula com as características do modelo administrativo brasileiro. Tomando como a base a natureza *wicked problem* da questão climática, são empecilhos tanto o excesso de formalismo jurídico quanto a fragmentação setorial, que dificultam padrões mais integrados

de gestão, como a transversalidade e a intersectorialidade, bem como uma maior agilidade para responder a problemas emergenciais (Lotta et al., 2024; Abrucio, 2007). Ainda do ponto de vista da gestão pública, são poucas as estruturas organizacionais destinadas a garantir a política de Estado de longo prazo, predominando a lógica de curto prazo e a descontinuidade administrativa.

Diante dos desafios presentes no caso brasileiro, o modelo institucional com maior êxito para a organização das políticas públicas é o dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas. Eles se estruturam por meio de mecanismos de articulação, principalmente federativa, mas também multinível, e mediante instrumentos de construção contínua de capacidades estatais.

Sete objetivos gerais orientam os Sistemas Nacionais de Políticas Públicas:

- 1 Geração de escala universalizante para as políticas públicas, atingindo todo o país;**
- 2 Redução das desigualdades territoriais na provisão das políticas;**
- 3 Articulação de políticas nacionais com formas descentralizadas de implementação;**

(1) Consociativismo é um sistema político onde o poder é compartilhado entre diferentes grupos étnicos, religiosos, linguísticos ou outros que compõem uma sociedade, visando garantir a estabilidade e a representação desses grupos no governo. No Brasil, essa abordagem, desenvolvida pelo cientista político Arend Lipjhart, não decorreria de clivagens étnicas ou religiosas, mas de engrenagens político-institucionais como a fragmentação do sistema partidário e do federalismo, fortalecidos com a Constituição de 1988, que foram empurrando pontos de bloqueio no sistema político.

4 Criação de instrumentos de gestão que organizem, de forma específica para aquele setor, as informações, o financiamento, a formação dos profissionais e suas redes burocráticas, bem como o apoio e a indução federativos;

5 Construção de mecanismos de integração colaborativa, entre os principais atores participantes ou influentes naquela política, com destaque para os fóruns federativos, coração da Governança dos Sistemas Nacionais de Políticas Públicas, como também de arenas de diálogo e deliberação multiníveis;

6 Existência de formas de *accountability* para fiscalizar, monitorar, punir ou premiar os atores governamentais, seja por controle social local, seja por metas e indicadores de políticas públicas – como na Educação (com o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – Ideb) e na Assistência Social (com o Índice de Gestão Descentralizada – IGD) –, seja ainda pelos órgãos institucionais de controle;

7 Montagem de uma coalizão ampla de defesa da política pública que mobilize atores técnicos, políticos e sociais em torno dos principais temas, problemas e desafios presentes naquele setor.

Grande parte das políticas públicas ainda não se organiza, efetivamente, de forma sistêmica, e quem está nessa situação tem os piores desempenhos em termos de funcionamento e resultados. Os setores que possuem tal forma de governança não têm o mesmo desempenho, com alguns deles se sobressaindo em relação aos demais, porém, quando o modelo de Sistema se instala, há avanços, em graus variados, mas expressivos, na comparação com a situação pretérita.

Geralmente o caso mais citado desse modelo é o do Sistema Único de Saúde (SUS), que de fato apresenta muitos sucessos. Contudo, ele não pode simplesmente ser copiado pelos demais, porque a natureza da política pública e suas especificidades constitui variável central para a montagem de uma Governança Colaborativa. Mesmo assim, muitas inovações vindas desses Sistemas podem inspirar a política climática, como:

I • O financiamento da Educação, que é bastante redistributivo e contém incentivos para a indução de boas práticas;

II • A distribuição pela via do desempenho realizada pelo IGD na Assistência Social;

III • A governança multinível no Sistema Nacional de Recursos Hídricos (SNRH) e o controle social local na Saúde;

IV • Os instrumentos de avaliação da Educação, particularmente o Ideb;

V • A criação de redes federativas de capacitação e disseminação de práticas do SUS e do Sistema Único de Assistência Social (Suas) (Bichir, Simoni e Pereira, 2020), o que favorece a construção de fortes coalizões de defesa (e.g., a chamada comunidade de sanitaristas na saúde e a comunidade de profissionais da assistência social que foram indispensáveis para a construção de ambos os sistemas, e seguem sendo essenciais na mobilização para garantir financiamento e capacidade de implementação).

Junto com as inspirações vindas desses Sistemas, outra lição importante é entender qual o grau de lógica sistêmica deles que explica a variação de seus resultados. Em outras palavras, quanto mais sistêmicas forem as políticas públicas no Brasil, mais chances há delas conseguirem desempenho mais satisfatório. O objetivo maior está em gerar uma capacidade de articulação entre os vários atores (públicos e sociais), entre a governança e a gestão, entre a informação e a *accountability*, entre a política nacional e a descentralização, entre a indução federativa e os resultados, entre a formulação e a implementação e, nos casos com maior complexidade, entre a agilidade e a efetividade, bem como entre a urgência e a política de Estado de longo prazo.

Mesmo com todos os avanços, há desafios importantes que não foram ainda bem equacionados pelos Sistemas de Políticas Públicas. Entre os principais, destaca-se, em primeiro lugar, o fato de que a intersectorialidade e a transversa-

lidade não são centrais em suas lógicas, funcionando geralmente muito abaixo do necessário, como exemplifica o caso da Primeira Infância (Abrucio, 2023). No fundo, quando mais próximos de situações complexas e/ou urgentes, mais o caminho além do setorial deve ser desenvolvido.

Além disso, a diversidade geográfica, com todas as nuances territoriais e de biomas que o Brasil possui, não tem tido a customização necessária no desenho e na implementação das políticas públicas. O exemplo das políticas na Região Amazônica realça esse cenário, pois o modelo triádico de federalismo e a forma geral de articulação multinível não cabe do mesmo modo em todo o país. Outra questão essencial, que permanece problemática em quase todos os setores, é a dificuldade de construir estruturas estatais de longo prazo, que sobrevivam à troca de governos. Por fim, ainda é possível fortalecer a colaboração institucional em várias das políticas sistêmicas, com órgãos de controle e o Sistema de Justiça, entre as Regiões e no plano da cooperação intermunicipal, bem como com atores sociais mais amplos, a fim de fortalecer as coalizões de defesa e favorecer uma melhor articulação com o sistema político, que sempre tem um papel central na garantia dos avanços e na aprovação de mudanças estratégicas.

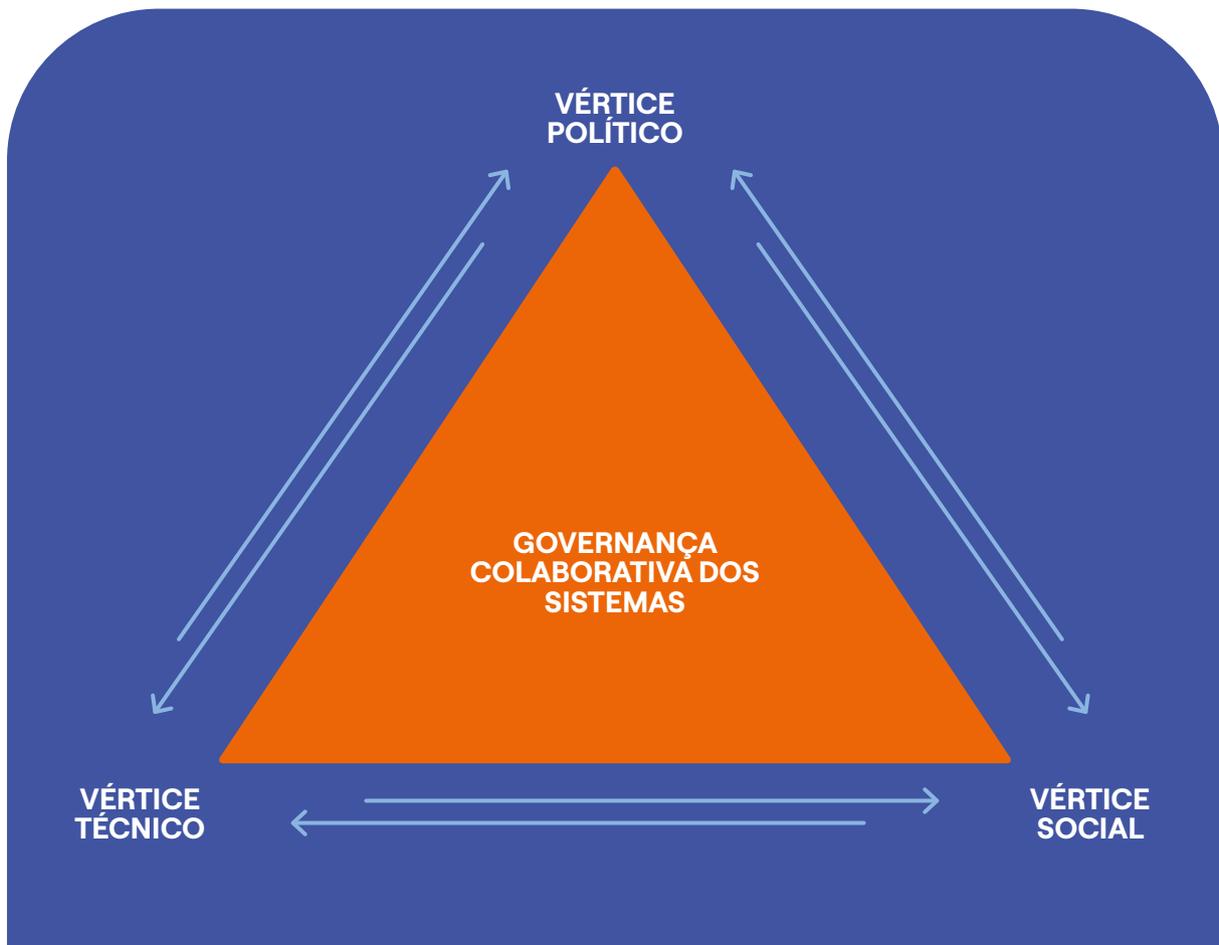
Uma conclusão central sobre o funcionamento e o desempenho dos Sistemas Nacionais de políticas públicas, e que é fundamental de ser incorporado na lógica da política climática, é a necessidade de construção de um robusto triângulo de legitimidade e efetividade, que faça a ponte entre os aspectos técnicos, políticos e sociais.

GOVERNANÇA CLIMÁTICA POR INTEIRO

Evidentemente, haverá conflitos e negociações entre essas dimensões, e o papel da Governança Colaborativa é gerar oportunidades para que se pro-

duzam as melhores e virtuosas conversas, combinações e compromissos, entre estes três vértices, exemplificados pela Figura 1.

Triângulo de legitimidade e efetividade dos sistemas de políticas públicas



O conhecimento dos Sistemas de Políticas Públicas se soma ao conceito de Governança Colaborativa, para compreender melhor que caminhos podem ser tomados para aperfeiçoar a política climática. Outro passo essencial, entretanto, é fulcral: entender a especificidade

da questão como um problema coletivo e um campo de políticas públicas. Neste sentido, a política climática deve ser vista, inicialmente, como parte de um conjunto maior, da qual a política ambiental é necessária, mas não suficiente, pois a primeira é multifacetada e sistêmica.

A área ambiental foi a precursora do modelo de Sistemas, com a criação do Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama), em 1981. Teve outros avanços sistêmicos, como a criação do Sistema Nacional de Recursos Hídricos (1997), e várias políticas federais que procuraram integrar a dimensão nacional com a descentralização, em temas como resíduos sólidos e combate ao desmatamento. Entre os pontos positivos a se destacar nesse campo estão:

A • A criação de uma comunidade epistêmica crescente e de grande qualidade técnica;

B • O protagonismo brasileiro nos fóruns internacionais e na articulação internacional dessa política pública;

C • A criação de tecnologia e sistemas de informação bastante avançados, com dados que revelam facetas centrais da questão ambiental;

D • A produção de diversas legislações garantidoras de regras e metas desde os anos 1980, gerando uma normatização ampla e antenada com a discussão científica e internacional;

E • A construção de uma burocracia federal, que é importante para se construir um Sistema;

F • A existência de arranjos e políticas estaduais e locais inovadores, em vários campos ambientais.

Tais avanços são bastante relevantes. No entanto, não se pode esquecer que há, igualmente, um conjunto estratégico de problemas que dificultam o maior êxito das políticas ambientais. As dificuldades começam na insuficiência dos elementos de sucesso:

I • A legislação é avançada, mas muitas vezes não é cumprida, demonstrando um baixo enforcement;

II • Os sistemas de informação são, em geral, de qualidade, porém em muitos casos descoordenados entre si e com pouca relevância para a tomada de decisões, particularmente dos gestores locais;

III • O quadro burocrático federal ainda é insuficiente para o papel de coordenador das políticas nacionais;

IV • E as inovações subnacionais representam, por ora, apenas um pequeno contingente da realidade local brasileira.

Do ponto de vista sistêmico, é possível dizer que o Meio Ambiente avançou muito menos do que as políticas sociais. Entre as insuficiências, podem ser elencadas:

● **O modelo federativo frágil, em termos de articulação, financiamento e mecanismos de gestão e indução;**

● **O Meio Ambiente é fragmentado por vários temas, propiciando relações descoordenadas e sobrepostas;**

- **A grande dificuldade de construir capacidades estatais locais nas questões ambientais;**
- **A coalizão ambientalista, especialmente em comparação às das políticas sociais clássicas, depara-se com uma posição menos consensual, frente à sociedade e ao sistema político, enfrentando muitos atores de veto e ameaças constantes de retrocesso. Dentre os motivos, sublinha-se a própria natureza das questões ambientais, que são essencialmente regulatórias, com os custos das ações concentrados, mas seus benefícios difusos;**
- **O avanço nos sistemas de dados e informações, embora nem sempre articulados, como resultado, têm gerado pouca capacidade de produzir um modelo de gestão por resultados, baseado em metas, indicadores, monitoramento, avaliação e formas de aprendizado/mudanças.**
- **A força do Ministério do Meio Ambiente foi re-conquistada com o Governo Lula III, após o retrocesso do período Bolsonaro, mas a política de longo prazo enfrenta vários obstáculos para ser consolidada, além de contradições internas no próprio governo, em ameaça a regramentos acumulados por décadas.**

A política ambiental é um ponto de partida para compreender a lógica da questão climática, mas não é o ponto de chegada. Dito de outra maneira, a política

do Clima transcende o tema do Meio Ambiente, o qual deve ser lido como seu pano de fundo. A questão climática envolve, primeiro, duas dimensões intrinsecamente interrelacionadas. Uma é a Mitigação, que se centra nas causas antropogênicas das mudanças climáticas e nas medidas para reduzi-las (Fenna; Jodoin; Setzer, 2023) – neste caso, o maior papel da política nacional e da coordenação de esforços federativos conjuntos com os outros entes (Medeiros, 2024). A outra é Adaptação, relacionada a medidas para reduzir os efeitos das mudanças climáticas – aqui, a centralidade maior está na ação dos governos subnacionais, sobretudo os locais (Fenna; Jodoin; Setzer, 2023), algo que depende de indução federativa para criar condições e capacidades para lidar com a temática, dada as disparidades regionais e as baixas capacidades estatais da maioria das municipalidades.

Afora suas dimensões próprias que a singularizam, a política climática envolve um conjunto de transversalidades e intersectorialidades específicas, com combinações com outras áreas, cujo objetivo é mitigar ou fazer adaptações, frente às mudanças climáticas. Algumas dessas articulações são com outras áreas do Meio Ambiente, enquanto outras se relacionam com outros setores, como transporte, política urbana e habitação, defesa civil, educação, saúde, entre outras.

Qualquer modelo de Sistema de Política Pública na área do Clima, e consequentemente, de Governança Climática, tem de levar em conta essas especificidades de conteúdo. Ademais, precisa considerar o forte caráter de *wicked problem*, que combina a necessidade de medidas de curto e longo prazo, ao mesmo tempo.

Vale frisar que essa temática ganhou status de prioridade ao longo do tempo, com exceção do governo Bolsonaro, e voltou agora a retomar sua importância.

As mudanças climáticas ganharam sua maior visibilidade institucional no terceiro governo Lula, que nomeou o ministério focado na pauta ambiental como Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima (Decreto nº 11.349/2023). Destaca-se também a criação da Câmara Técnica Permanente “Desenvolvimento Econômico Sustentável e Mudança do Clima”, no âmbito do Conselho da Federação (Resolução nº 1/2023), que estabeleceu o “Compromisso para o Federalismo Climático” (Resolução nº 3/2024). Dentre os avanços da medida, aponta-se a compreensão das distintas “dinâmicas das bacias hidrográficas e sua gestão, além dos diferentes ecossistemas e biomas”, bem como da necessidade de as políticas de mudanças do clima focarem na relação interseccional entre raça, gênero e classe e na necessidade de enfrentar essas desigualdades. Observa-se também a concepção da governança multinível para o tema, bem como da necessidade de a transversalidade, inerente do tema, ser refletida nas distintas políticas públicas e nos instrumentos de políticas públicas.

Destaca-se a centralidade do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) como principal órgão da governança climática do ponto de vista da coordenação intragovernamental no âmbito federal. Dentro dele, ocorreu ainda a criação do Subcomitê Executivo (Subex), composto pelos secretários-executivos dos Ministérios mais atuantes e que mais impactam neste campo. Isso

tem dado maior operacionalidade técnica à discussão do tema, preparando as resoluções, que depois são deliberadas formalmente nas plenárias do CIM. Os próximos passos dessa governança, de acordo com decisão recente do Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima, serão incluir os representantes das unidades constitutivas e construir um Comitê Técnico Permanente. O CIM está organizado em três câmaras técnicas: articulação interfederativa, participação social e assessoramento científico. As Câmaras Técnicas do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) são instâncias consultivas e não têm poder decisório. Elas fornecem apoio técnico ao Plenário, elaborando estudos, proposições e pareceres para subsidiar as decisões do colegiado.

Sem ignorar os recentes avanços em termos de Governança Climática, há ainda várias dificuldades que fazem com que essa política seja, por enquanto, pouco sistêmica e institucionalizada quanto às suas regras e desenho organizativo, de forma que isso garanta estabilidade independentemente dos ciclos eleitorais e governamentais, como ocorre na saúde e na assistência social, embora essa última não tenha fontes de financiamento asseguradas de forma estável. A maior fragilidade institucional da área ambiental afeta sua efetividade em termos de gestão, coordenação federativa, resultados, legitimidade no plano institucional e social. Também afeta a sua capacidade de articular e engajar os atores governamentais e da sociedade, seja para lidar com questões mais imediatas, seja para pavimentar uma estrada mais sólida e de longo prazo.

O primeiro grande desafio está no próprio plano federal, ente fundamental para dar sentido nacional à política, coordenar a participação das unidades constitutivas e articular com a sociedade as respostas a esses problemas complexos (Bichir e Canato, 2019). Mesmo com todos os avanços relativos à reconstrução em andamento do CIM, a Governança Climática no Executivo federal está pulverizada em órgãos de diferentes setores, com instituições dedicadas ao tema em quase todos os ministérios. A participação dos diferentes Ministérios e demais órgãos na resolução do problema é muito desigual e a capacidade de o MMA articulá-los é menor do que a necessidade de integração⁽²⁾. O centro do governo tem muitas prioridades e a questão climática precisa construir um lugar mais destacado dentro dessas escolhas governamentais.

A experiência internacional demonstrou que as possibilidades do avanço da área se reduzem quando ela não se torna uma política de Estado. Nesse sentido, vale destacar o papel de estratégia que busque ampliar as coalizões de defesa, visto que a legitimidade política e social são as bases de sustentação das decisões técnicas necessárias ao enfrentamento das mudanças climáticas. O caso alemão demonstrou como o enfraquecimento dessa legitimidade pode ameaçar conquistas anteriormente alcançadas e que aparentavam serem sólidas. Por outro lado, os casos canadense e australiano mostraram o papel positivo que possuem e o apoio político e social sendo conquistado por meio da vinculação entre as dimensões de adaptação e mitigação dos efeitos negativos causados pelas mudanças climáticas. Isto, pois,

mesmo sendo países conhecidos por suas engenharias institucionais que favorecem um federalismo cooperativo e coordenado, somente a partir de decisões políticas favoráveis ao enfrentamento da crise climática é que tais instituições foram de fato utilizadas para essa meta.

O fato é que o CIM está buscando se constituir como uma arena de coordenação intragovernamental e intergovernamental, desde 2023, mas ainda possui capacidade de coordenação intragovernamental limitada. Dentre essas medidas, aponta-se a criação de seu Subcomitê Executivo e da Câmara de Articulação Interfederativa, bem como a introdução de representantes da sociedade civil na Câmara de Participação Social, de acordo com o **Edital nº 01/2025/CIM/2025**. Todavia, avanços ainda são necessários e o efeito dessas mudanças ainda precisa ser avaliado. Experiências anteriores do CIM mostraram a relevância de instituições com essas características para atuar na coordenação horizontal para metas setoriais com o GEx (Medeiros, 2024) e a coordenação de ações estaduais com o Núcleo de Articulação Federativo sobre o Clima (Andrade, 2023), que culminou com a construção de inventários estaduais (Entrevistado 1).

Uma arena mais sólida de pactuação federativa e multinível deve ser uma das principais metas da Governança Climática brasileira. O destaque maior, em termos de alicerce da política do Clima, está em construir um campo de diálogo, deliberação conjunta, engajamento e aprendizado no plano do federalismo, coluna vertebral de todas as políticas públicas do país e com grande impacto sobre a questão climática.

(2) Ver entrevistas do Relatório 2.

A combinação entre uma política nacional forte e capaz de coordenar a Federação e uma descentralização, que produza capacidade de implementação e instrumentos de participação social e *accountability* locais, é o ponto nevrálgico da Governança Climática brasileira. Esse objetivo é fundamental não só porque os três níveis de governo possuem competência legal para atuar nas políticas do Clima, o que gera um problema de coordenação, mal resolvida até hoje pelo Brasil, mas também pela própria natureza das questões climáticas. Experiências internacionais mostram a relevância das questões climáticas serem pensadas a partir de ecossistemas socioambientais como uma saída para lidar com as externalidades interjurisdicionais do tema.

Mais do que isso, a questão federativa está relacionada a outros três pontos. Primeiro, é fundamental que sejam criadas capacidades estatais locais, particularmente por induções federais e/ou estaduais, porque a maioria das municipalidades e muitos dos governos estaduais não têm equipes técnicas, equipamentos ou mesmo normatização para lidar com a questão climática. Segundo, é importante customizar a política do Clima às características dos Biomas e territórios diversos do Brasil. Nota-se que não é possível reproduzir a lógica das políticas sociais aqui, porque o aspecto sociogeográfico é central no tema climático. Por fim, o sucesso desse processo de coordenação federativa passa por algum modelo de Governança Colaborativa, capaz de estabelecer uma legitimidade construída conjuntamente entre os entes, que gera uma rede intergovernamental de parceria, engajamento e disseminação de boas práticas. O caso mal-sucedido indiano é um

exemplo importante para ilustrar como a imposição de regras nacionais deslocadas de legitimidade subnacional torna as medidas insuficientes e pouco efetivas.

Vale aqui ressaltar uma característica já distintiva da política climática no Brasil e que afeta a forma como o federalismo funciona neste campo. Trata-se dos Consórcios interestaduais, cuja experiência tem sido muito interessante para articular os governos estaduais e Regiões do país em prol do aprendizado de *o quê* e de *como fazer*, além de criar uma organização de *advocacy* federativo para dialogar com a União, com os Poderes Legislativo e Judiciário, atores internacionais e agentes sociais ou privados. Esse modelo integrador deve ser incorporado e aprimorado, dentro de uma concepção mais ampla de Governança Colaborativa, inclusive criando formas de estimular alianças e organizações horizontais entre estados e entre municipalidades.

No plano da gestão, há várias fragilidades, em termos de qualidade da burocracia, especialmente a do plano subnacional, mas também de preparo e equipes suficientes, do âmbito federal, para apoiar e induzir melhorias nos estados e municípios. Junta-se a isso a descoordenação dos sistemas informacionais e tecnológicos, que produzem muitos dados relevantes para a política pública, só que são, por ora, pouco utilizados no processo de decisão e implementação mais ampla da política do Clima, particularmente nos estados e municípios. Falta, ademais, um conjunto mais sistêmico de instrumentos de gestão por resultados. Embora haja metas estabelecidas em diversas legislações e alguns indicadores, tal engrenagem não está claramente vinculada por uma linha organizada por monitoramento, avaliação e aprendizagem com resultados.

O financiamento é outro capítulo importante dos Sistemas de Políticas Públicas. Na área climática, houve avanços recentes importantes, tanto em relação ao Fundo Amazônia como, principalmente, no Fundo Clima, no qual ocorreu um aumento recente e significativo no recurso. Não obstante, pode-se dizer, de forma bem resumida, que há cinco problemas persistentes aqui:

A • Recursos insuficientes para as necessidades de mitigação e adaptação climática do Brasil, o que gera uma falta de escala dos instrumentos financeiros.

B • Ausência de estabilidade dos repasses aos entes federativos, pois quando ocorrem são organizados por meio de convênios, emendas parlamentares ou outros modelos mais frágeis em termos de continuidade, além de nem sempre obedecerem a critérios claros de transferência para as unidades constitutivas.

C • Mesmo com os avanços recentes, as formas de financiamento têm pequeno efeito na redução das desigualdades regionais.

D • Faltam diretrizes que organizem a distribuição desses recursos, para fortalecer as capacidades estatais subnacionais, especialmente no plano dos municípios – na verdade, seria preciso antes ampliar o financiamento para lidar com essa temática.

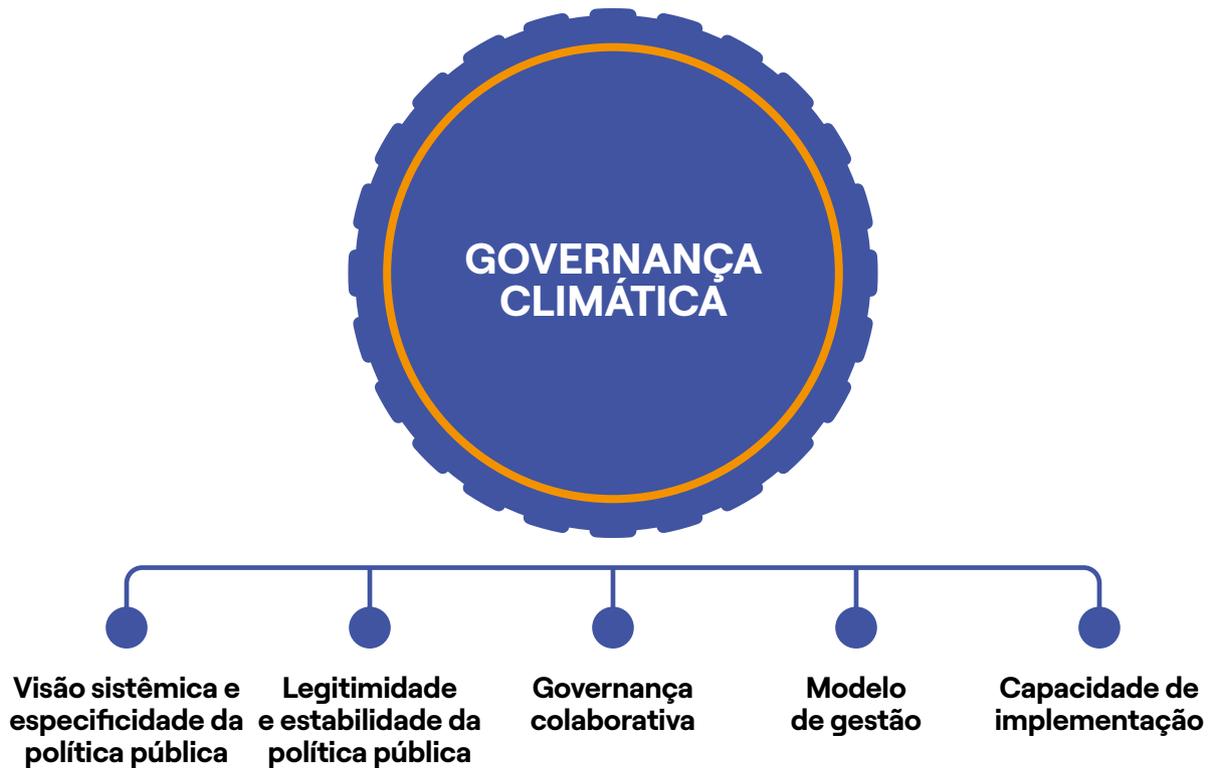
E • Inexistência de um fórum federativo e multinível para a pactuação das

transferências financeiras. Destaca-se que o problema financeiro não pode ser resolvido com uma instância a ser constituída no plano federal, mas diz respeito igualmente ao relacionamento entre os estados e os governos municipais e seus fundos subnacionais, como o ICMS Ecológico.

A regulação nacional da questão climática avançou bastante nas últimas décadas – em seu capítulo mais novo está o processo de formulação do Plano Clima, com suas Estratégias Nacionais de Mitigação e de Adaptação (ENM e ENA) e planos setoriais. Todavia, ainda há um espaço importante para criar legislações no plano subnacional, que são centrais para que as normas gerais possam vir a ter efeito. Sem a junção e a totalização de legislações nacionais e subnacionais, muitos dos regramentos perdem efetividade e a política do Clima, ao fim e ao cabo, não ganha a escala territorial necessária. É fundamental, no entanto, que haja um alinhamento entre os níveis de governo, de modo a construir parâmetros nacionais em comum e que respeitem as necessidades e particularidades territoriais.

Tomando agora como base esse sintético diagnóstico da situação da política climática, que se acopla ao conceito de Governança Colaborativa e a comparação com os Sistemas de Políticas Públicas, é possível propor um modelo (Figura 2) que abarque os principais aspectos que são as peças necessárias para guiar o aperfeiçoamento contínuo da política do clima. Esses cinco eixos podem ser compreendidos em si, desdinhando aqui suas características.

A Figura 2 resume os cinco eixos que poderiam compor uma proposta de Governança Colaborativa da Política do Clima



O primeiro deles diz respeito ao bloco da Visão Sistêmica e Especificidade da Política Pública, ponto de partida de qualquer modelo de Governança, como acontece nos Sistemas de Políticas Públicas. Tal aspecto pode ser dividido em sete pontos (Figura 3), que o organizam e lhe dão sentido. São eles:

1 A definição da política climática como um *wicked problem*, simultaneamente, urgente e de longo prazo. Isso impõe à governança a construção de uma estrutura que, primeiro, mostre à sociedade que é preciso atuar agora e tomar decisões contínuas que afetarão as próximas

décadas, e, segundo, edifique as estruturas organizacionais e de gestão, que sejam capazes de fazer ambas as coisas;

2 É fundamental especificar, claramente, o lugar e a singularidade da política climática em relação ao meio ambiente, estabelecendo os eixos da Mitigação e Adaptação como nortes diferenciadores principais, junto com as formas transversalidade, intersetorialidade e intergovernamentalidade, características dessa área. Deixar claro aos sistema político-administrativo, em todos os níveis de governo, e à sociedade tais singularidades é fundamental para ancorar, solidamente, a proposta de governança.

Afinal, aqui está a definição dos objetivos centrais da política, tal como a Educação definiu em termos de universalização do ensino, qualidade e equidade, ou a Saúde em termos de universalidade, integralidade, equidade e gratuidade;

3 Trata-se de uma política de múltiplas dimensões, que necessita de uma forte coordenação federal para estabelecer os eixos nacionais e as formas de articulação com os governos subnacionais. Em outras palavras, o MMA deve ser forte em seu papel e na estrutura do Governo Federal, estabelecendo uma visão sistêmica sobre o tema;

4 A dimensão internacional é central na política climática, num nível muito maior do que a grande maioria das políticas públicas. Por isso, a articulação com o plano externo é essencial neste campo e as políticas locais precisam dialogar com esse âmbito;

5 O desenho da política climática precisa, necessariamente, levar em conta as diversidades territoriais e de biomas. Isso se expressa não só em legislações específicas para tais territórios, mas também deve se refletir nas formas de indução, apoio e disseminação de práticas junto aos governos subnacionais;

A Figura 3 sintetiza o Eixo Especificidade e Visão Sistêmica



- **Wicked problem** urgente e de longo prazo
- Para além do meio ambiente: políticas específicas de mitigação e adaptação
- Política nacional com múltiplas dimensões que precisa ser coordenada no plano federal
- Impacto da dimensão internacional
- Biomas e modelos regionalizados
- Governança territorial e multinível pouco coordenada, fragmentada e com problemas de implementação
- Lugar na agenda pública: prioridades, atores de veto e apoio social ainda difuso

6 O problema da descoordenação está muito presente na política climática e deve ser um dos aspectos centrais de sua governança, nas dimensões vertical, horizontal e intersetorial;

7 A Governança Climática deve se estruturar para construir seu lugar na agenda pública, no plano do Executivo Federal, no Congresso Nacional, nos governos subnacionais e na sociedade. Como há atores de veto às pautas vinculadas a essa temática, a articulação constante em torno da agenda pública é um alicerce da Governança Climática. E a experiência internacional parece apontar, como caminho promissor, a vinculação entre os efeitos econômicos e sociais das mudanças climáticas, junto à necessidade de adotar medidas de mitigação e adaptação. Um exemplo disso são os relatórios anuais canadenses sobre os riscos e oportunidades financeiras associados às mudanças climáticas.

O Eixo 2 diz respeito à Legitimidade e Estabilidade da Política Climática, e é composto por cinco aspectos (Figura 4):

1 Definição, aprovação e execução das legislações nacionais e subnacionais. Como dito anteriormente, há um campo normativo nos estados e municípios que ainda não foi feito, principalmente se buscarmos medidas que tenham um diálogo com as regras federais já existentes. Além disso, é fundamental garantir o

enforcement das leis vigentes, as quais, em geral, são bastante antenadas com o debate científico e internacional. Ademais, é preciso que a pauta climática seja transversal a diferentes setores de políticas públicas, mantendo o foco na elaboração de parâmetros nacionais territorializados, mesmo em políticas que o governo central não seja o principal ator. Um exemplo disso é visto na centralidade da agenda da descarbonização do transporte público nos municípios. Apesar de ser competência dos próprios municípios, a União tem mecanismos que podem ser utilizados para induzir essa meta, como por exemplo a introdução de parâmetros que favoreçam a descarbonização no Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS), que é a principal fonte de financiamento da mobilidade urbana (Entrevistado 1);

2 É preciso ter uma política que reforce os aspectos técnicos e políticos presentes no Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima, articulando e fortalecendo ambas as dimensões, o que propicia uma legitimidade mais profunda e estrutural para a política climática;

3 O aperfeiçoamento e a ampliação dos fóruns colaborativos atuais é peça-chave para o sucesso da política climática. O ponto de partida é o CIM e seu revigoramento, mas, como mostraremos no Eixo 3, a expansão dos atores representados e suas formas de participação é o elemento mais importante da Legitimidade da Política do Clima;

4 Para se ter uma política pública mais estabelecida em termos técnicos no debate público, com apoiadores que organizam seus argumentos pela gestão por evidências, deve-se ter estratégias para fortalecer a comunidade epistêmica e de especialistas na questão climática. O longo prazo de qualquer política pública, como mostrado nos relatórios da pesquisa, sustenta-se em coalizões de defesa e elas derivam grande parte de sua força de atores que agem, por meio do conhecimento adquirido sobre o tema, como um *advocacy* contínuo. Embora já exista um conjunto razoável de estudiosos do Clima, é preciso apoiá-los continuamente e orientá-los para a lógica da política pública;

5 A construção de estruturas governamentais de longo prazo é essencial para a Governança Climática. Dois formatos podem ser destacados aqui. Um é inexorável, ao se observar a experiência internacional, que é a criação de um Comitê Técnico Permanente sobre a política do Clima, com participação simétrica não só da burocracia, e selecionando membros que podem pensar numa temporalidade mais ampla por não participarem do governo de ocasião. Juntamente com esse tipo organizacional, a forma da Autoridade Climática tem aparecido também na governança climática de algumas nações. Ela

teria o papel de fazer a ponte entre o imediato e o longo prazo, entre o político e o técnico, sendo mais a guardiã das metas estabelecidas legalmente e a defensora dos diagnósticos técnicos, enquanto caberia aos gestores governamentais, subordinados aos políticos eleitos, a viabilização desses objetivos e a montagem dos meios necessários para se alcançar o sucesso das políticas públicas.

Diante disso, vale sistematizar exemplos bons e maus, evidenciando seus prós e contras, de modo a iluminar as possibilidades de emulação para o Brasil. Por um lado, o caso mexicano evidenciou que a efetividade da Autoridade Climática é diretamente dependente da construção de capacidades estatais subnacionais e da utilização de mecanismos institucionais de coordenação e indução pelo governo central. Além disso, por mais bem desenhada que seja essa Autoridade Climática, o Canadá ilustra bem como somente a partir de decisões políticas favoráveis à meta de enfrentamento à crise climática é que o seu potencial traz resultados efetivos. Ademais, por mais que modelos hierárquicos do governo central possam disseminar as metas, o caso indiano demonstra que sem a adesão subnacional de fato não é possível avançar nas metas.

Por outro lado, os casos alemão e canadense ressaltaram que o bom funcionamento de ambas as estruturas governamentais está fortemente relacionado à presença de instituições multiníveis que reúnem secretários dedicados ao tema.

Além disso, a obrigatoriedade de questões climáticas para os governos eleitos nos níveis nacional e subnacional mexicanos se mostra uma ferramenta importante para que a política tenha metas de curto, médio e longo prazos. Ademais, deve-se destacar como uma coordenação horizontal no nível federal, no qual outros setores adotam medidas favoráveis à questão climática, teve bons resultados no Canadá, sendo o se-

tor econômico central nesse ponto, visto que a população é fortemente resistente a quaisquer ações que aumentem seus custos de vida, apesar de compreenderem bem os perigos das mudanças climáticas. Similarmente, o governo nacional australiano adotou medidas que relacionam a necessidade de adaptação e os danos que a crise climática lhes causará à necessidade de adotar medidas de mitigação.

A Figura 4 sintetiza o Eixo Legitimidade e Estabilidade da Política Pública



* Mas com regras de *accountability* junto ao sistema político e à sociedade

O Eixo 3 diz respeito ao âmago do modelo, pois contém os instrumentos específicos da Governança Colaborativa. Nele, há oito aspectos aspectos (Figura 5), sendo sete deles formas de articulação:

- 1** O ponto de partida é o pressuposto conceitual desse Eixo, isto é, ele é composto por arenas de articulação, decisão, engajamento e fiscalização. A forma como cada um dessas questões será tratada dependerá do fórum e do tipo colaborativo em questão. Não obstante, o sentido desse Eixo é ter um modelo de Colaboração 360° (Abrucio, Segatto; Marques, 2022), dentro do qual se coordena um aspecto da política climática;
- 2** A primeira forma de colaboração estrutura-se na coordenação intragovernamental no plano federal, comandante da política nacional. O CIM é a estrutura que hoje tem o papel central neste processo, e o objetivo é aperfeiçoar essa arena, em termos de efetividade decisória e engajamento dos atores do Executivo federal;
- 3** A montagem de algum formato de colaboração tripartite – União, estados e municípios – é essencial para que a política climática ganhe legitimidade, capilaridade e efetividade no plano subnacional. Há várias formas de montar esse modelo, como já revelam os formatos diferenciados, que há noutros Sistemas, contanto que se estabeleça um fórum federativo capaz de tornar as relações entre os três entes federativos mais simétricas e parceiras. O *Canadian Council of Ministers of the Environment*

apresenta-se como interessante inspiração neste sentido, uma vez que seu desenho favorece a simetria das relações intergovernamentais. Todavia, é necessário pontuar que o arranjo canadense é falho ao subutilizar a estrutura, que possui reuniões anuais, uma vez que as mudanças climáticas exigem decisões mais dinâmicas e, portanto, incongruentes com essa baixa frequência de encontros;

4 De maneira similar, é de suma importância ter algum tipo de fórum federativo bipartite, capaz de articular as relações entre os governos estaduais e seus municípios. Seria uma arena essencial para coordenar melhor os esforços conjuntos no plano subnacional e, ainda, para que os estados possam apoiar e induzir junto às municipalidades, especialmente as mais carentes de recursos. Talvez um desenho similar ao australiano fosse relevante neste caso, visto que o *Council for the Australian Federation* vem desempenhando importante papel no aprimoramento do federalismo australiano e na construção de entendimentos comuns, essenciais para a coordenação horizontal, bem como possibilitando que haja um federalismo compensatório, quando necessário;

5 Já existem modelos regionalizados estruturados por meio de Consórcios interestaduais no federalismo climático brasileiro e é um dos avanços no plano da Governança Colaborativa. Incentivar a atuação deles e favorecer seu fortalecimento são duas metas importantes para o

sucesso da política do Clima. Além disso, é igualmente relevante estimular o consorciamento intermunicipal, esse menos desenvolvido até o momento, e que tem um lugar central para o fortalecimento das capacidades estatais locais em termos de política climática;

6 Um tema estratégico e pouquíssimo desenvolvido na política climática, e que por isso deve ser central no modelo de Governança Climática, é o do fortalecimento das lógicas transversal e intersetorial. Aqui, falta inclusive um maior conhecimento científico de como potencializar esses arranjos horizontais, dentro da política do Clima. De todo modo, é preciso instituir incentivos (e.g., requerimentos para a formulação de programas e políticas setoriais no PPA, grupos de trabalho e estruturas de coordenação que requerem deliberação conjunta dos órgão envolvidos e regras para a utilização compartilhada do orçamento destinado aos programas e políticas públicas) para que aumente a transversalidade e a intersetorialidade na Governança Climática, uma vez que tal política só consegue alcançar seus objetivos em articulação com outras. Neste sentido, o exemplo indiano de introdução de variáveis de gestão florestal e de desastres para transferências financeiras é um bom exemplo de como a utilização de instrumentos de planejamento, como no PPA brasileiro, podem

ser utilizadas para fortalecer as lógicas transversal e intersetorial;

7 Outra fronteira colaborativa pouco explorada, e com grande potencial de trazer avanços em termos de engajamento e polinização por todo o território nacional, é a com o Sistema de Justiça e os órgãos de controle, mormente os Tribunais de Contas. São instituições que não só poderiam apoiar com o corpo técnico que têm, mas podem ser bastante efetivas para aumentar o *enforcement* das normas climáticas em todo o país. Além disso, o princípio solidariedade intergeracional presente no Artigo 225 da Constituição Federal parece ser um bom caminho para que medidas efetivas nas mudanças climáticas sejam adotadas. Essa visão é similar à da Suprema Corte canadense, que utilizou a prerrogativa de leis para a paz, a ordem e o bom governo para solucionar problemas de ação coletiva, dados às externalidades negativas inerentes da temática;

8 A criação de mais canais de governança multinível, tanto no plano federal como, principalmente, na esfera dos governos subnacionais, é fundamental para aumentar a capacidade de a política ter mais legitimidade e efetividade. Não será possível resolver os desafios da política climática apenas pela via dos atores estatais, só que esse processo precisa ser institucionalizado, para além das relações informais que marcam esse setor.

A Figura 5 sintetiza o Eixo Governança Colaborativa



O Eixo 4 se refere ao Modelo de Gestão da Política Climática. Ele é essencial porque seu papel é materializar, dar vida, às construções definidas nos planos de governança anteriores, especialmente nas estruturas normativas, colaborativas e de longo prazo. Não obstante, vale ressaltar que o peso dessa variável não significa uma visão tecnicista do problema, mas, sim, a montagem de um modelo organizacional de administração pública que persegue os objetivos definidos, num processo de diálogo e negociação política e com

a sociedade. Os cinco elementos do Eixo de Gestão (Figura 6) são os seguintes:

1 O primeiro diz respeito à **profissionalização, capacitação e autonomia das burocracias federal e subnacionais. Esse ponto é importante porque ainda há escassez de equipes técnicas permanentes e com conhecimento especializado robusto na União e, de forma muito mais acentuada, nos estados e municípios.**

Sem essa estrutura de pessoal, a Governança da política climática terá muitas dificuldades de ser bem-sucedida, como foi visto no caso indiano. No caso, por conta da grande distância de expertise entre os técnicos federais e os subnacionais, bem como devido à dinamicidade dos conhecimentos científicos relacionados ao tema, a solução passa pela criação de uma rede formativa que abarque a Escola Nacional de Administração Pública, os governos federal e subnacionais, as universidades e o Terceiro Setor/organismos internacionais;

2 O fortalecimento dos Sistemas de Informação e das tecnologias que alimentam as políticas climáticas passa, principalmente, pela maior coordenação dos dados, aumento da transparência, maior agilidade e, com grande ênfase, seu maior uso no processo de tomada de decisão. Esse é um tema central da Governança do Clima porque uma questão ligada a uma dinâmica tão complexa entre ações sociais e comportamento da natureza depende muito de informações precisas e eficientes para ser bem equacionada;

3 A produção de protocolos de modelos de gestão climática, tanto num nível processual mais básico (como compras públicas), como em questões mais complexas, como estratégias de

combate ao desmatamento, é fundamental para se ter uma caixa de ferramentas capaz de disseminar os caminhos mais adequados para um país desigual territorialmente. Os protocolos de gestão foram essenciais, por exemplo, para dar escala e capacidade de resposta ao Sistema Único de Saúde (SUS). Guardadas as especificidades, o mesmo deve ser feito para a política climática, só que num campo mais complexo nos fins (menos controlável, por exemplo) e meios utilizados (maior intersectorialidade e assimetria entre as burocracias subnacionais, por exemplo);

4 A montagem de uma engrenagem sistêmica e azeitada de gestão por resultados é essencial para qualquer modelo de governança. Embora haja alguns indicadores na área climática, tal engrenagem não organiza, adequadamente, o caminho que passa pela formulação, monitoramento, avaliação e produção de conhecimento e aprendizado prático para aperfeiçoar a política pública. Esse problema é exemplificado pela desconexão entre os diversos sistemas de informação mesmo no governo federal, como é o caso do Inventário Nacional que não está diretamente relacionado com o AdaptaBrasil. Aqui está uma área que necessita de um grande investimento em Governança na política do Clima.

A Figura 6 sintetiza o Eixo do Modelo de Gestão



O quinto e último eixo é o da Capacidade de Implementação (Figura 7), provavelmente a maior carência governativa da política climática. Os desafios são enormes aqui e podem ser captados por sete aspectos:

1 Melhoria nas formas de financiamento, ampliando os recursos, realizando uma redistribuição territorial mais equitativa e eficiente, de modo a criar um acoplamento mais claro entre as formas

de financiamento e o modelo de gestão. Cabe realçar que esse ponto é central em todos os Sistemas de Políticas Públicas e a política climática precisa avançar muito neste ponto para ser mais efetiva;

2 A criação de mecanismos federativos de apoio e indução de capacidades estatais subnacionais, sobretudo para os municípios, melhorando os insumos –

as condições de implementação –, os resultados e incentivando a cooperação entre os que obtêm “melhores e piores” resultados na política climática, tal como há em outras políticas públicas. Sem o federalismo indutor de capacidades, dada a desigualdade territorial brasileira, a implementação das políticas do Clima não terá êxito na maior parte do país, com efeitos negativos para todos;

3 Continuando na trilha dos mecanismos indutores, tal processo deve ocorrer, igualmente, nas parcerias com o setor privado e a sociedade, pois essas formas colaborativas precisam de “empurrões” e de regulação para terem um resultado mais satisfatório e se alastrarem pelo país. Neste sentido, a utilização de condicionalidades de transferências intergovernamentais voluntárias vem desempenhando um papel central nas políticas públicas, desde a Constituição Federal de 1988;

4 É muito importante reforçar os laços das burocracias de todo o país, integrando-as inclusive com outros grupos de especialistas, dando um olhar intersetorial a essa rede de política climática. Tanto as experiências internacionais, quanto outras políticas setoriais brasileiras demonstraram a centralidade de instituições formais que promovam esses vínculos;

5 Fortalecer o controle social e institucional da política climática, dado que o

aumento da *accountability* tem um papel muito positivo para as políticas públicas e, especialmente, na política de mudanças do clima. Esse processo tende a ser mais importante no plano subnacional e se torna uma trilha melhor, em prol da efetividade, se o apoio for mais importante do que a punição;

6 Finalmente, identificar as experiências inovadoras no nível subnacional, especialmente nas municipalidades, e difundi-las para o país é um dos aspectos com mais chances de fortalecer a Governança Colaborativa em sua legitimidade e efetividade.

Para concluir a discussão e a proposição de um modelo de Governança Colaborativa, cabe dizer, resumidamente, quais são os cinco passos para se pensar sua efetivação. O primeiro é pensar em medidas de acompanhamento e monitoramento da evolução dos cinco Eixos e/ou dos aspectos que os compõem. Tais indicadores são essenciais para tornar o modelo de Governança Colaborativa uma ferramenta efetiva. Em segundo lugar, é essencial selecionar quais são os pontos mais estratégicos presentes na proposta de governança, porque o melhor caminho é ter o modelo geral, mas priorizar os aspectos que podem andar mais rápido e/ou são mais importantes, dado que geram resultados mais rápidos ou então produzem um efeito “bola de neve”, isto é, alavancam o progresso de vários Eixos.

A Figura 7 sintetiza o Eixo Capacidade de Implementação



Um terceiro passo está em definir quais são os caminhos políticos, administrativos e legislativos que seriam necessários para colocar em prática essa proposta de Governança Colaborativa. Essa ação se coaduna fortemente com a anterior, uma vez que a seleção das prioridades pode ser feita conjuntamente com a percepção dos riscos e oportunidades. Seguindo esse padrão de montagem estratégica do modelo, é fundamental fazer, em quarto lugar, o exercício de colocar os objetivos maiores e os conteúdos da política climática neste quadro de Governança Colaborativa. Uma coluna que contenha esses pontos pode testar quais dos Eixos e seus pon-

tos são mais estratégicos numa proposição de Sistema de Política Pública.

O argumento se completa com um último passo, embora todos eles devam ser pensados ao mesmo tempo: foi apresentada aqui uma primeira proposição sintética de Governança Colaborativa, que vai ganhar mais robustez e ser aperfeiçoada na medida em que for mais debatida pelo maior número de atores relevantes possível. De todo modo, quando se discute esse modelo, constata-se que mais do que saber o que deve ser feito, o grande desafio da política climática, hoje, é saber o como fortalecer suas capacidades de articulação, estabilidade, legitimidade, gestão e implementação.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, F. L. *Federalismo brasileiro e projeto nacional: os desafios da democracia e da desigualdade*. *Revista USP*, n. 134, pp. 127-242.

ABRUCIO, F. L.; SEGATTO, C. I.; MARQUES, F. C. (2022) *Co-laboração 360 graus na educação*. *Gv-Executivo*, [S.L.], v. 21, n. 2, p. 1-1, 21 jun. 2022. Fundação Getúlio Vargas.

ABRUCIO, F.L. *Governança Colaborativa para a Primeira Infância: Uma proposta para os governos estaduais brasileiros*. *Relatório de Pesquisa*. Abril, 2023. Fundação Maria Cecília Souto Vidigal.

ABRUCIO, F.L. *Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas*. *Revista de Administração Pública*. Edição Especial Comemorativa 67-86.

ANSELL, C.; GASH, A. *Collaborative Governance in Theory and Practice*. *Journal Of Public Administration Research And Theory*, [S.L.], v. 18, n. 4, p. 543-571, 13 nov. 2007. Oxford University Press (OUP).

ARRETCHE, Marta. *Democracia, Federalismo e Centralização no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz/Ed. FGV (co-edição), 2012.

BARBI, Fabiana Seleguim; REI, Fernando. *Climate Governance and Federalism in Brazil*. In: FENNA, Alan; JODOIN, Sébastien; SETZER, Joana Setzer (Eds). *Climate Governance and Federalism: A Forum of Federations Comparative Policy Analysis*, Cambridge: Cambridge University Press.

BICHIR, Renata; SIMONI, Sergio; PEREIRA, Guilherme. Sistemas nacionais de políticas públicas e seus efeitos na implementação: o caso do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 35, 2020.

BICHIR, R. M. e CANATO, P. C. Solucionando problemas complexos? Desafios da implementação de políticas inter-setoriais. In R. R. C. Pires (Org.), Implementando desigualdades: Reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas (pp. 243-266). Brasília: Ipea, 2019.

BRASIL. Decreto nº 11.349, de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11349.htm.

BRASIL. Edital nº 01/2025/CIM, DE 26 DE MARÇO DE 2025. Estabelece diretrizes para a seleção pública de representantes da sociedade civil na Câmara de Participação Social do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM.

Conselho da Federação. RESOLUÇÃO Nº 1, DE 25 DE OUTUBRO DE 2023. Institui Câmaras Técnicas Permanentes no Conselho da Federação. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-1-de-25-de-outubro-de-2023-524543956>. Acesso em: 08 out. 2024.

Conselho da Federação. Resolução nº 3, de 3 de Julho de 2024. Estabelece o Compromisso para o Federalismo Climático. Disponível em: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/resolucao-n-3-de-3-de-julho-de-2024-569958611>. Acesso em: 08 out. 2024.

CUNILL GRAU, Nuria. Repensando o público através da sociedade: novas formas de gestão pública e representação social. Tradução de Carolina Andrade. Rio de Janeiro: Revan; Brasília:ENAP,1998.

DIN, M. Z. U.; YUAN, X. Y.; KHAN, N. U.; HAN, H. Linking local collaborative governance and public service delivery: mediating role of institutional capacity building. *Humanities And Social Sciences Communications*, [S.L.], v. 10, n. 1, 5 dez. 2023. Springer Science and Business Media LLC.

DUIT, A.; LÖF, A. Dealing With a Wicked Problem? A Dark Tale of Carnivore Management in Sweden 2007-2011. *Administration & Society*, [S.L.], v. 50, n. 8, p. 1072-1096, 21 jul. 2015. SAGE Publications.

FRANZESE, Cibele; ABRUCIO, Fernando Luiz. Efeitos recíprocos entre federalismo e políticas públicas no Brasil: os casos do sistema de saúde, de assistência social e de educação. In: HOCHMAN, Gilberto; FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. (orgs). *Federalismo e Políticas Públicas no Brasil*. Rio de Janeiro: FIOCRUZ. 2013.

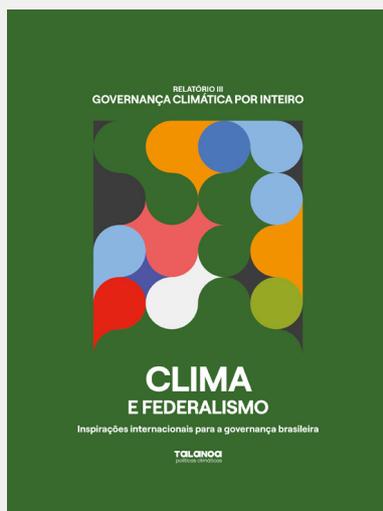
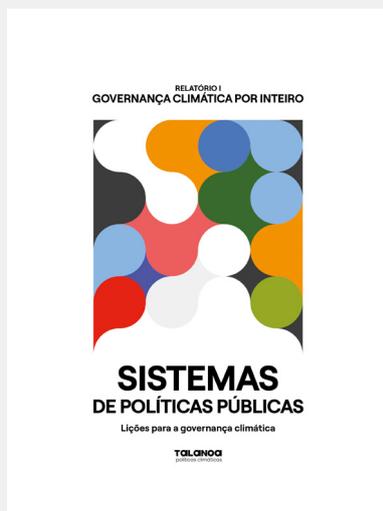
GRIN, Eduardo José; DEMARCO, Diogo José; ABRUCIO, Fernando Luiz. (Org.) (2021). *Capacidades Estatais Municipais: o universo desconhecido no federalismo brasileiro*. 1ª ed. Porto Alegre: UFRGS Editora, v. 1. 714p.

HEAD, B. W.; ALFORD, J. Wicked Problems. *Administration & Society*, [S.L.], v. 47, n. 6, p. 711-739, 28 mar. 2013. SAGE Publications.

MEDEIROS, Ana Luiza M. O papel das arenas de pactuação na política ambiental brasileira. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2024.

PETERS, B. G.. State failure, governance failure and policy failure: Exploring the linkages. *Public Policy and Administration*, v. 30, n.3-4, pp. 261-276, 2015.

TERMEER, C. J. A. M.; DEWULF, A.; BREEMAN, G.; STILLER, S. J. Governance Capabilities for Dealing Wisely With Wicked Problems. *Administration & Society*, [S.L.], v. 47, n. 6, p. 680-710, 6 jan. 2013. SAGE Publications.



Acesse os três primeiros volumes da série *Governança Climática Por Inteiro* em:
politicaporinteiro.org



TALANOA
políticas climáticas